

Krystyna Kietlińska \*

## ŹRÓDŁA FINANSOWANIA A DOSTĘPNOŚĆ USŁUG KULTURALNYCH

### 1. WPROWADZENIE

Przeobrażenia, jakie dokonują się w naszym kraju mają także wpływ na działalność kulturalną. Jedną z decyzji, która zmieniła sytuację kultury, była likwidacja FRK i przesunięcie kultury do budżetu.

Kryzys gospodarczy i wynikający z niego deficyt budżetowy powodują, że ilość środków z budżetu przeznaczona na kulturę jest bardzo ograniczona. W tej sytuacji, dla utrzymania istniejącego dorobku kulturalnego, niezbędne jest poszukiwanie pozabudżetowych źródeł finansowania kultury.

We współczesnym świecie tradycyjny podział źródeł finansowania na publiczne i prywatne jest niewystarczający. Zacierają się różnice między tymi sektorami oraz powstają nowe sektory i subsektory.

Zmiany te powodują, że aktualnie w każdej gospodarce można odnotować istnienie pojęcia zinstytucjonalizowanych systemów, za pomocą których usługi kulturalne mogą być przekazywane odbiorcom. Należą do nich: rząd, instytucje dobrowolne (*voluntary agencies*) i rynek. W ramach każdego z nich występują określone, jemu właściwe źródła finansowania, które rzutują na kierunki i zakres dystrybucji dóbr i usług.

Celem wywodów jest próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób każdy z tych systemów wpływa na możliwość korzystania z dóbr i usług kulturalnych przez ich odbiorców.

\* Dr, adiunkt w Zakładzie Finansów Lokalnych Katedry Finansów i Bankowości UŁ.

## 1. SYSTEMY DYSTRYBUCJI DÓBR I USŁUG KULTURY

Z organizacyjno-finansowego punktu widzenia gospodarkę można podzielić na dwa podstawowe sektory: prywatny i publiczny, związane z rynkową i rządową alokacją dóbr i usług.

Oprócz dwóch wymienionych sektorów istnieje jeszcze jeden, zwany w literaturze „trzecim sektorem” lub „sektorem dobrowolnym”. Zajmuje on dość pokaźny obszar między sektorem prywatnym a państwowym.

Każdy z tych sektorów tworzy określony system organizacji i finansowania. Mamy więc do czynienia z systemem rynkowym, systemem rządowym oraz systemem dobrowolnym.

Jest rzeczą oczywistą, że nie działają one w separacji, lecz wzajemnie się zazębiają. W zależności od przyjętej przez dany rząd polityki, jeden z systemów ma przewagę nad innymi, wyznaczając tym samym system organizacji i finansowania danej dziedziny usług społecznych, a w tym przypadku kultury.

Jeżeli mamy np. do czynienia z systemem rządowym, to oznacza, że państwo bierze na siebie podstawowy ciężar organizacji i finansowania kultury, nie wykluczając jednak istnienia sektora rynkowego i dobrowolnego w tym obszarze.

Każdy z wymienionych systemów ma swoją specyfikę oraz szereg zalet i słabości. Wpływają one w dużym stopniu na kierunki i zakres dostępności do usług kulturalnych ich potencjalnych odbiorców.

## 2. RYNKOWA DYSTRYBUCJA USŁUG I JEJ KONSEKWENCJE

System rynkowy charakteryzuje się wprowadzeniem pełnej odpłatności za usługi społeczne i tym samym stosowaniem ich rynkowej alokacji<sup>1</sup>. Oznacza to, że w sferze wytwarzania istnieje bezpośredni związek między popytem a podażą, czyli rynkowe dostosowanie wielkości i struktury wytwarzanych usług do ich popytu. W sferze podziału wytworzonych usług stosowane są rynkowe mechanizmy alokacji oparte na kształtującej się samoczynnie, w zależności od relacji popytowo-podażowych, cenie równowagi<sup>2</sup>.

Tak rozumiany system rynkowy wywołuje określone konsekwencje zarówno pozytywne, jak i negatywne, które wpływają na:

- funkcjonowanie instytucji świadczących usługi społeczne;
- dystrybucję świadczeń na rzecz finalnych odbiorców<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Por.: G. Hereźniak, *Komercjalizacja, jako narzędzie podziału usług społecznych*, „Acta Universitatis Lodzensis” 1989, Folia oeconomica, nr 93, s. 38–39.

<sup>2</sup> Por.: K. Piotrowska-Marczak, A. Bogus, *Rola i finansowanie usług społecznych w gospodarce rynkowej*, „Zeszyty Naukowe WSI w Opolu” 1990, nr 164, s. 37.

<sup>3</sup> Por.: G. Hereźniak, *op. cit.*, s. 39.

Z punktu widzenia niniejszych rozważań, uwaga będzie skoncentrowana na kwestiach dystrybucji. Zaletą rynkowej dystrybucji świadczeń jest to, iż sprzyja ona lepszemu zaspokojeniu potrzeb przez znaczną rozbudowę urządzeń i dywersyfikację usług oraz większy ich wybór. Czynniki te wpływają z kolei na poprawę jakości świadczonych usług, co powoduje podniesienie ich rangi w świadomości społecznej, zwiększając zaangażowanie samych odbiorców w proces świadczenia usług.

Słabości rynkowej dystrybucji dóbr i usług polegają głównie na tym, że dostęp do nich jest ograniczony. Wynika to z faktu, że rodziny o niskich dochodach nie mogą pozwolić sobie na ich zakup.

Wylimitowanie dostępu do usług kulturalnych rodzin najuboższych wywołuje negatywne konsekwencje<sup>4</sup> społeczne (zanik zainteresowań kulturalnych) i gospodarcze (ograniczenie postępu technicznego, niska wydajność pracy itp.).

Problem oddziaływania kultury na człowieka jest od dawna przedmiotem zainteresowania socjologów, filozofów i ekonomistów. Kultura daje możliwość wszechstronnego rozwoju człowieka, kształtuje współżycie między ludźmi, tworzy estetyczny standard, służy utrzymaniu ładu zewnętrznego i kształtowaniu estetycznej formy, pomaga człowiekowi sensownie zagospodarować jego wolny czas<sup>5</sup>.

To ogromne znaczenie kultury i jej wpływ na osobowość człowieka powoduje, iż rynkowa ich sprzedaż może spowodować bariery, które stworzą zagrożenie jej rozwoju oraz ograniczenie dostępu do niej.

### 3. RZĄDOWA REDYSTRYBUCJA. JEJ ZALETY I WADY

Przeciwieństwem systemu rynkowego jest system rządowy. Charakteryzuje się on sprawiedliwym rozdziałem dóbr i usług przez państwo. Przyjętym rozwiązaniem jest bezpłatność korzystania z nich.

Dystrybucja budżetowa zapewnia szeroki zakres opieki społecznej, dzięki której każdy obywatel ma prawo korzystania z usług społecznych. Jest to możliwe, gdyż państwo bierze odpowiedzialność za ograniczenie lub likwidację najbardziej uderzających nierówności społecznych<sup>6</sup>. Państwo oddziałuje na

<sup>4</sup> Por.: K. Piotrowska-Marczak, W. Szrajber, *Dochody ludności*, [w:] *Finansowanie sfery niematerialnej*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1990, Folia oeconomica, nr 106, s. 8 oraz K. Kietlińska, *Problemy odpłatności w kulturze*, „Studnia i Materiały Instytutu Finansów” 1988 (Warszawa).

<sup>5</sup> S. Golinowska, *Państwo a rynek o kulturze*, Referat na konferencję *Szanse i zagrożenia komercjalizmu w kulturze*, Warszawa 1990.

<sup>6</sup> E. Kuti, *The Possible Role of the Nonprofit Sector in Hungary*, „Voluntas” 1990, Vol. 1, No. 1.



kierunki rozwoju i zakres usług społecznych, w wyniku czego występują szczególnie doniosłe efekty zewnętrzne w postaci powszechnej dostępności do usług<sup>7</sup>. Taka dystrybucja daje także możliwość sprawowania kontroli nad jej przebiegiem przez przedstawicieli społeczeństwa wybranych w demokratycznych wyborach<sup>8</sup>.

Bezpłatna dystrybucja świadczeń ma jednak szereg słabości. Pociąga ona za sobą konieczność tworzenia dobrze zorganizowanej biurokracji, która jest bardzo kosztowa<sup>9</sup>. System rozdziału usług jest sztywny i mechaniczny<sup>10</sup>, co powoduje, że możliwe jest jedynie zaspokojenie standardowych (typowych) potrzeb przeciętnych obywateli. Zaspokojenie potrzeb specyficznych, nietypowych jest często niemożliwe<sup>11</sup>. Ponadto w zburokratyzowanym systemie ludzie mogą otrzymać dobra lub korzystać z usług, jeżeli znają swoje prawa. Powoduje to często sytuacje, w których najbardziej potrzebujący nie korzystają z przysługujących im praw, bo ich nie znają, natomiast bardziej zaradni, lepiej poinformowani, a często mniej potrzebujący, czerpią z tego systemu największe korzyści. Należy jednocześnie zauważyć, że żądania większości mogą być łatwo manipulowane przez bardziej wpływowe grupy społeczeństwa<sup>12</sup>. Bezpłatna dystrybucja świadczeń powoduje wzrost zapotrzebowania na niektóre usługi, przy czym skłonność do korzystania ze świadczeń jest bardzo często wyższa od rzeczywistych potrzeb (częstsze niż konieczne wizyty u lekarza, nadmierne nabywanie leków itp.). Popyt na dobra i usługi jest w tych przypadkach sztucznie zawyżony i prowadzi do ich marnotrawstwa. Pełne zaspokojenie potrzeb na usługi bezpłatne możliwe jest jedynie wtedy, gdy społeczeństwo dysponuje nieograniczonymi środkami, co jest niemożliwe nawet w najbogatszych krajach<sup>13</sup>. Ekonomisci burżuazyjni wyrażają nawet pogląd, że jeśli dobra i usługi są ograniczone, to muszą mieć ceny<sup>14</sup>. Bezpłatne mogą być tylko te, których podaż nie jest ograniczona możliwościami wytwórczymi<sup>15</sup>.

<sup>7</sup> Por.: G. Hereźniak, *op. cit.*, s. 43.

<sup>8</sup> M. Taylor, *Ideological Ambiguities of Welfare*, Center for Voluntary Organization, Vol. 2, London 1990, s. 218; E. Kuti, *op. cit.*, s. 12.

<sup>9</sup> J. Wierzbicki, *Działalność socjalno-kulturalna. Źródła i formy jej finansowania*, WPE, Warszawa 1979, s. 70.

<sup>10</sup> E. Kuti, *op. cit.*, s. 13; H. Hansman, *Economic Theories of Nonprofit Organization*, Yale University Press, New Haven-London 1987, s. 29.

<sup>11</sup> M. Pohorille, *Potrzeby, podział, konsumpcja*, PWE Warszawa 1985, s. 155.

<sup>12</sup> E. Kuti, *op. cit.*, s. 13.

<sup>13</sup> G. Hereźniak, *op. cit.*, s. 41.

<sup>14</sup> B. P. Beckwith, *Free Goods. Theory of Free or Communist Distribution*, Palo Alto 1976.

<sup>15</sup> A. Tymowski, *Spożycie społeczne a indywidualne (Ocena preferencji)*, Opracowania i materiały, Warszawa 1975.

Z tego niepełnego zestawu zalet i wad systemu rządowego można wnioskować, że daje on każdemu obywatelowi prawo do korzystania z bezpłatnych dóbr i usług społecznych, co pociąga za sobą szereg dodatkowych konsekwencji. Niemniej jednak obarczony jest on wieloma istotnymi mankamentami, które przyczyniają się do powstania luk w zaspokojeniu potrzeb społecznych.

#### 4. CHARAKTERYSTYKA SYSTEMU DOBROWOLNEGO

Krytyka systemu opartego na mechanizmie rynkowym oraz systemu rządowego wywołała zainteresowanie trzecim rozwiązaniem, jakim jest system dobrowolny oparty na organizacjach nonprofit. Organizacje nonprofit, najogólniej rzecz ujmując, są to prywatne, pozarządowe instytucje, które nie są nastawione na zysk, lecz na zaspokojenie określonych potrzeb społecznych. Są one niezależne zarówno od strony organizacyjnej, jak i finansowej<sup>16</sup>. Źródłem ich utrzymania są fundusze, fundacje, darowizny, własna działalność gospodarcza, aukcje, akcje itp. Sieć tych instytucji wraz z organizacjami towarzyszącymi, które zajmują się poradnictwem w zakresie zasad tworzenia i sposobów funkcjonowania tego typu placówek, a także pobudzania inicjatyw społecznych, tworzy system, który w literaturze nosi nazwę sektora<sup>17</sup>. Aktualnie nie ma generalnie akceptowanej nazwy dla określenia omawianego tu zjawiska. Sektor niedochodowy (*non-profit sector*), sektor dobrowolny (*voluntary sector*), sektor pozarządowy (*non-governmental sector*), ekonomia społeczna (*social economy*), sektor niezależny (*independent sector*)<sup>18</sup> to tylko niektóre określenia stosowane do opisanego pojedynczych placówek lub ich agregatów. Brak powszechnie przyjętej nazwy wpływa z jednej strony na różnice w pojmowaniu tego sektora w poszczególnych krajach, z drugiej na trudności stworzenia przekonujących teoretycznych podstaw wyjaśnienia tego zjawiska. Mimo tych zastrzeżeń, podejmowane są próby naukowego podejścia do sektora nonprofit. Należy jednak zauważyć, że mimo wielowiekowej tradycji tworzenia instytucji nonprofit<sup>19</sup>, teoria na ich temat zaczęła rozwijać się dopiero w ostatnich dziesięcioleciach.

<sup>16</sup> E. Kuti, *op. cit.*, s. 14.

<sup>17</sup> Por.: G. F. Schuppert, *Inside the Third Sector*, LSE, Centre for Voluntary Organization, London 1990, s. 174; D. Billis, *A Theory of the Voluntary Sector: Implications for Policy and Practice*, LSE, Centre for Voluntary Organization, Working Paper 5, London 1989.

<sup>18</sup> Por.: D. Billis, *Planned Change in Voluntary and Government Social Service Agencies*, LSE, Centre for Voluntary Organization, London 1990, s. 80 oraz G. F. Schuppert, *op. cit.*, s. 174.

<sup>19</sup> Korzenie sektora nonprofit wywodzą się albo z greckich i rzymskich doświadczeń, według których reformy społeczne są drogą do rozwiązania problemów społecznych określonych grup ludności, albo z wczesnojudajsko-chrześcijańskiego dziedzictwa, z którego wynikała wiara,

Dystrybucja świadczeń przez instytucje nonprofit ma szereg zalet. Daje możliwość zaspokojenia potrzeb szczególnego rodzaju, nietypowych. Umożliwia rozwiązywanie problemów lokalnych lub problemów określonych grup ludzi. Indywidualni odbiorcy mogą korzystać z określonych świadczeń wraz ze swoimi rodzinami, sąsiadami, nie rezygnując z wolności wyboru<sup>20</sup>, oni bowiem decydują o tym, jakie potrzeby będą zaspokajać.

Przedstawiony charakter i zasięg instytucji nonprofit powoduje, że bez przeszkód dostosowują się do potrzeb, a usługi przez nie świadczone są łatwo dostępne.

Słabości sektora nonprofit są następujące:

1. Instytucje nonprofit nie są w stanie zgromadzić odpowiedniej ilości środków na rozwój wszystkich pożądanых rodzajów usług społecznych. Mamy w związku z tym często do czynienia z nierównomiernym rozwojem poszczególnych rodzajów usług lub z lukami w terytorialnym ich rozmieszczeniu<sup>21</sup>.

2. Tworzenie instytucji nonprofit jest nie tylko wynikiem potrzeb społecznych, ale i indywidualnych ambicji. Każda z grup społecznych chce mieć swoją własną placówkę. Może to prowadzić z jednej strony do tworzenia się religijnych, etnicznych lub sąsiedzkich enklaw, a z drugiej – do dublowania placówek określonego typu, wzrostu ich ilości powyżej potrzeb, co wpływa na spadek ich efektywności i wzrost kosztów. W wyniku takich działań mogą powstawać obszary niedoboru instytucji świadczących określone usługi społeczne.

3. Instytucje nonprofit prowadzą często swoją działalność opierając się na niezawodowej kadrze, która w sposób amatorski wykonuje swoje zadania. Pozytywem takiego rozwiązania jest duże zaangażowanie tej kadry w pracę społeczną, co wpływa na wyższą jakość świadczonych usług. Jednak wiele usług (kultura, oświata) wymaga wykwalifikowanej kadry. Amatorzy nie są w stanie sprostać zadaniom. Instytucje nonprofit, których sytuacja finansowa jest uzależniona od prywatnych sponsorów, nie zawsze mogą oferować profesjonalistom odpowiednie wynagrodzenie i są często skazane na zatrudnienie nieprofesjonalistów<sup>22</sup>.

4. Dystrybucja świadczeń przez instytucje nonprofit jest nierównomierna. Wynika to z faktu, że są one zasilane z różnych prywatnych źródeł.

że jednostka nie może wiele zdziałać, dopóki nie znajdzie drugiego człowieka, który będzie chciał razem z nim rozwiązać nękaący go problem; por.: R. Higgins Cass, G. Manser, *Roots of Voluntarism*, The Foundation Center, New York 1983, s. 11–12.

<sup>20</sup> W. Schambra, *From Self-interest to Social Obligation: Lokal Communities versus National Community*, American Enterprise Institute, Washington DC 1982, s. 34–42.

<sup>21</sup> L. M. Salamon, *Partners in Public Service: the Scope and Theory of Government – Nonprofit Relations*, Yale University 1987, s. 111.

<sup>22</sup> Tamże, s. 112 oraz E. Kuti, *op. cit.*, s. 10–11.



Sponsorzy, asygnując pieniądze, mogą mieć preferencje dotyczące zarówno rodzaju grup społecznych, którym usługi są świadczone, jak rodzaju usług, na które dają środki bądź też mogą wymagać spełnienia określonych warunków<sup>23</sup>. Taka sytuacja jest zaprzeczeniem demokracji i niezależności instytucji nonprofit. Ponadto uniemożliwia standaryzację usług i ustalenie priorytetów ich rozwoju.

Słabości każdego z przedstawionych systemów dystrybucji usług powodują, że poszukuje się rozwiązań mieszanych, które wykorzystywałyby pozytywne strony każdego z nich.

Jak wcześniej wskazywano, mechanizm rynkowy ogranicza dostęp do usług słabszych ekonomicznie grup ludności, a jednocześnie pozbawia te usługi ich społecznego charakteru. W związku z tym pojawia się potrzeba doskonalenia systemu rządowego i dobrowolnego w celu poprawy metod wytwarzania i dystrybucji usług społecznych.

W ostatnim okresie można obserwować nowe zjawisko współdziałania rządu i organizacji nonprofit. Ma ono na celu zwiększenie efektywności wykorzystania środków oraz poprawę jakości świadczonych usług i dostępności do nich.

Ogólna tendencja jest taka, aby większość placówek kulturalnych była zorganizowana jako niezależne organizacje nonprofit, wspierane przez państwo specyficznym rodzajem dotacji. Daje to możliwość zwiększenia racjonalności gospodarowania środkami, a ponadto pozwala państwu na oddziaływanie na kierunki wytwarzania oraz sposób dystrybucji usług kulturalnych.

Każdy kraj stara się wypracować własne, dostosowane do swoich warunków metody, w których rząd, przekazując środki na instytucje kulturalne motywuje do poszukiwania przez nie środków pozabudżetowych, a jednocześnie stwarza warunki bezpłatnej lub częściowo odpłatnej dystrybucji usług świadczonych przez te instytucje.

Przykładem mogą być następujące rozwiązania:

- 1) metoda kontraktu,
- 2) metoda finansowania partnerskiego (współfinansowania),
- 3) metoda finansowania projektów.

Metoda kontraktu, stosowana m. in. w Hiszpanii polega na tym, że państwo zawiera umowę (kontrakt) z określonymi instytucjami prywatnymi lub nonprofit, świadczącymi usługi kulturalne. W umowie tej rząd zobowiązuje się płacić pełną cenę za usługi lub pokrywać jej część, w zamian za co placówka kulturalna przekazuje te usługi odbiorcom bezpłatnie lub częściowo.

<sup>23</sup> W Baltimore np. powstał projekt zorganizowania przejściowych mieszkań dla bezdomnych pod warunkiem, że będą oni samowystarczalni, bez nałogów (alkohol, narkotyki) i będą mieli przynajmniej podstawowe wykształcenie. Por.: E. Kut i, *op. cit.*, s. 60.

odpłatnie. Dotacje państwowe dotyczą konkretnych usług wytwarzanych przez daną instytucję<sup>24</sup>.

Zasada partnerskiego finansowania, stosowana głównie w USA, polega na tym, że specjalnie do tego celu powołana instytucja – National Endowment for the Arts – udziela dotacji tylko tym placówkom, które wcześniej zgromadziły określoną ilość środków z dochodów własnych, darowizn, fundacji itp. Dotacja stanowi równowartość 1/3 zgromadzonych przez instytucję środków własnych<sup>25</sup>.

Z kolei rozwiązanie wykorzystujące metodę finansowania projektów polega na tym, że dotacje przyznawane są w drodze swobodnego konkursu. Instytucje ubiegające się o nie, muszą przedstawić 3-letni program rozwoju, zapewniający przyrost dochodów własnych. Jeżeli ich program zostanie zaakceptowany, mają prawo otrzymać dotacje w wysokości ok. 1/2 przyszłych dochodów własnych. Metoda ta nosi nazwę pobudzającej i jest od kilku lat realizowana w Wielkiej Brytanii<sup>26</sup>.

Należy oczywiście zdawać sobie sprawę, że aktualne tendencje zmierzają do ograniczenia roli państwa w finansowaniu kultury, a przedstawione metody mogą być stosowane w odniesieniu do ograniczonej ilości przedsięwzięć kulturalnych.

Niemniej jednak tam gdzie usługi kulturalne należałoby ze względów społecznych, kulturowych, a także ekonomicznych przekazywać ludności bezpłatnie lub za częściową odpłatnością, wspomniane wyżej metody dają szansę bardziej aktywnego oddziaływania państwa na działalność placówek kulturalnych, co może zaowocować także w postaci bardziej racjonalnej dystrybucji omawianych usług.

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że w każdej gospodarce powinny być wykorzystane wszystkie istniejące mechanizmy dystrybucji usług. Należy jednak poszukiwać rozwiązań, które dawałyby możliwość łączenia efektów ekonomicznych z efektami społecznymi.

Jeżeli rynek nie rozwiąże problemów społecznych, to jedynym rozwiązaniem jest współdziałanie rządu i organizacji nonprofit.

Za pomocą rządowej dystrybucji mogą być zaspokojone potrzeby typowe i standardowe, gdzie wymagany jest nieprzerwany (systematyczny) dopływ

<sup>24</sup> J. Montserrat, *The Role of the Nonprofit Sector: the Redistributive Goal in the Market Economy*, Referat na konferencję pt. *Redystrybucja cenowa i świadczenia społeczne w gospodarce rynkowej*, Łódź 1992.

<sup>25</sup> M. Useem, *Corporate Philanthropy*, [w:] *The Nonprofit Sector*, Yale University Press, 1987, s. 352.

<sup>26</sup> R. Kramer, *Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies*, „Social Services Review”, March 1987; R. Kramer, *Public Fiscal Policy and Voluntary Agencies in Welfare States*, „Social Services Review” 1979, No. 53, a także: *W poszukiwaniu nowych źródeł i form finansowania kultury*, red. S. Golinowska, Instytut Kultury, Warszawa 1991, s. 24–25.



środków. Przekazywane w tym mechanizmie usługi są powszechnie dostępne dla ludności.

Dystrybucja za pośrednictwem organizacji nonprofit może jedynie dotyczyć zaspokajania potrzeb nietypowych, niekonwencjonalnych oraz organizowanie działań spektakularnych w dużych ośrodkach. Dostęp do tych usług jest ograniczony ilością środków, jakie organizacja nonprofit jest w stanie zgromadzić oraz dziedzin, na które te środki są kierowane.

Jedynym rozwiązaniem jest zatem poszukiwanie mieszanych metod zasilania i dystrybucji usług kulturalnych, w których państwo będzie współdziałało z instytucjami nonprofit w celu poprawy efektywności wytwarzania, podziału i konsumpcji tych usług.